



XLIX Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 57 de 2020

S/C

Comisión de
Derechos Humanos

CENTRO DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS
Y DE LOS COLECTIVOS CONTRA LA REPRESIÓN

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 3 de junio de 2020

(Sin corregir)

Preside:	Señora Representante Verónica Mato.
Miembros:	Señores Representantes Óscar Amigo, Guillermo Besozzi y Martín Sodano.
Invitados:	Señoras Victoria Della Ventura, Valeria España y señor Pablo Ghirardo.
Secretaria:	Señora Ma.Cristina Piuma Di Bello.
Prosecretaria:	Señora Lourdes E. Zícari.

═════II═════

La Comisión da la bienvenida a la delegación del Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y de los Colectivos contra la Represión, integrada por las señoras Victoria Della Ventura y Valeria España, y el señor Pablo Ghirardo.

SEÑORA ESPAÑA (Valeria).- Es un gusto poder estar aquí e intercambiar ideas acerca de un tema que consideramos es una de las grandes urgencias nacionales. Por lo tanto, reviste una gran importancia el abordaje desde la perspectiva no solamente de la vivienda, específicamente, sino desde el concepto del derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad.

En ese sentido, oportunamente vamos a hacerles llegar un documento en el cual se detalla lo que plantearemos. Creemos que el marco jurídico vigente hoy, que se vincula con la protección del derecho a la propiedad y el derecho a la vivienda, que a su vez reconoce las ocupaciones pacíficas como una posibilidad dentro del marco de la ley de ordenamiento territorial, genera un contexto que habilita a la criminalización de la pobreza y a la inequidad urbana y habitacional. Por lo tanto, creemos que es un tema que debería considerar esta Comisión, obviamente, articulando con otras vinculadas al tema, aunque no solamente con la de Vivienda y Medio Ambiente, sino con la de Constitución, Legislación General y Administración, porque entendemos que tiene una matriz constitucional si nos retraemos a la manera en que históricamente se ha reconocido el derecho a la propiedad, ya que se reconoce expresamente un derecho a la vivienda. Creemos que ahí hay una discusión profunda que se debería dar, que en otros países se ha dado. Pero lo que principalmente venimos a visibilizar es que hoy el marco jurídico vigente en materia habitacional, a partir de la modificación de la ley de usurpación, genera condiciones para criminalizar la pobreza al tiempo que la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible reconoce la posibilidad de la ocupación pacífica, que es lo que se entiende como la prescripción corta.

Creemos -lo vamos a profundizar más adelante- que hay algunos casos que visibilizan las graves afectaciones que genera el régimen jurídico actual. Entendemos que la modificación que tuvo el tipo penal de usurpación generó daños a las personas más pobres, que muchas veces no generan una ocupación con vistas a afectar los intereses de una persona concreta, sino que responden a la ausencia u omisión del Estado en sus deberes inherentes a la protección del derecho constitucional a la vivienda.

En ese sentido, creemos que por un lado se tendrían que generar condiciones para que las personas que están en esa situación de mayor vulnerabilidad no sean doblemente castigadas, por no tener un techo y por buscar proteger la calidad de vida y dignidad de su familia.

Por otro lado, también entendemos que ante los desalojos que se concretan cotidianamente en Montevideo y en toda la República es necesario generar protocolos específicos para evitar que se den de una manera arbitraria, como sucede hoy, sobre todo porque Uruguay, en el ejercicio de su soberanía nacional, ratificó tratados internacionales que lo hacen asumir ciertas obligaciones entre las que se encuentra el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su protocolo facultativo. De hecho, Uruguay fue el décimo país del mundo en ratificar el protocolo, que empezó a funcionar y tuvo un impacto muy importante. Es decir que debería haber una regulación específica de los desalojos que se suceden cotidianamente.

Por cierto, no hay que obviar que la crisis sanitaria que estamos viviendo hoy visibiliza y desnuda más claramente cómo la necesidad de generar un soporte de respuesta estatal fuerte va muy de la mano con los mecanismos que tienen que ver con garantizar la vivienda y sobre todo evitar desalojos, que simplemente agravan aún más las condiciones de vulnerabilidad.

SEÑORA DELLA VENTURA (Victoria).- Agradezco que nos den este tiempo y esta escucha para atender esta problemática. Como profesionales y promotores desde nuestro trabajo de los derechos humanos y su protección, nos han llegado por distintas vías y en distintos momentos denuncias y hechos que tienen que ver con una vulneración del derecho a la vivienda.

Profundizando lo que dijo Valeria, la historia de nuestro país en cuanto a la ratificación de estos tratados internacionales, tanto la declaración, el pacto, como todos los otros instrumentos específicos que hablan del derecho a la vivienda como un derecho económico, social y cultural esencial, ha sido siempre muy buena. La historia del Uruguay en cuanto a traer las normas internacionales de protección de derechos a nuestro marco interno siempre ha mostrado una buena respuesta. Tanto es así que en el artículo 45 de la Constitución también está establecido el derecho a la vivienda y no en general, sino que se habla de un derecho a la vivienda decorosa, con ciertas características. Nuestra Constitución también habla de "todo habitante", sin diferenciar, como lo hacen el pacto o la Ley N.º 13.728, del Plan Nacional de Viviendas, que habla de la familia como la poseedora de este derecho.

Entonces, la ley marco sobre vivienda es del año 1968 –incluso anterior a que se hubiera ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales–, y a partir de ahí se han realizado esfuerzos para efectivizar este derecho.

¿Qué encontramos? Que cuando estamos hablando de derechos sociales, el frente con el que nos encontramos es la falta de recursos, y muchas veces hay una imposibilidad de cumplir con estos derechos, porque el Estado puede no disponer de recursos para ello. Y lo que estamos trayendo hoy acá no es tanto una obligación de hacer, sino un hacer en cuanto a la omisión. La contradicción que queremos traer del marco jurídico actual tiene que ver con que el derecho a la vivienda no estaría –como está establecido en los pactos– directamente vinculado con un derecho a la propiedad. ¿Qué pasa? Nuestro derecho en realidad todo está edificado en base a la protección de la propiedad privada y de la familia, pero la familia vista desde una óptica que no es la que tenemos hoy. Es un concepto que ha evolucionado enormemente y si seguimos con esas ideas del Código, estaríamos un poco alejados de la realidad. Pero nuestro Código Civil establece una forma de ocupar pacíficamente un lugar, cuando no se tiene otra vivienda, y pone ciertos requisitos: habla de una ocupación pacífica, de un ánimo de dueño, en el que allí se ha profundizado. ¿Qué es ese ánimo de dueño? Es un ánimo en acción y también psicológico, en un cumplimiento de responsabilidades. Y muchas veces, cuando se habla del derecho a la propiedad, se habla solo del derecho y no de las obligaciones que tendrían los propietarios. Cuando se habla de los derechos posesorios, se profundiza un poco más en qué obligaciones tendría que cumplir una persona para tener estos derechos posesorios, y una vez cumplidos todos estos requisitos, se le saca la calidad de ocupante precario, y ya no es tan fácil desalojarla e, incluso, ella puede desalojar a otro que se involucre con la posesión que tiene de ese bien.

Por un lado teníamos eso, que incluso en un momento hasta se registraba; en el Registro de la Propiedad de inmuebles había un registro de poseedores; eso después se sacó. Y en el año 2004 –después, hubo una modificación en 2007–, se crea el delito de usurpación, con lo cual tenemos que, por un lado, el derecho civil nos dice que realizando ciertos actos accedemos a un derecho y, por otro, la ley penal pone como delito la primera acción para generar ese derecho. Entonces, quedamos en la contradicción de que para obtener un derecho, tengo que cometer un delito. Pero también nos encontramos con que ese delito no es denunciado o no ha recaído, por ejemplo, sobre personas que se han apropiado de la tierra para enriquecerse. Podemos citar varios lugares, sobre todo zonas balnearias, donde hay una descoordinación en el ordenamiento

territorial, donde mucha gente se ha apropiado de tierras para vender, y muchas veces ni siquiera sabemos sus nombres porque aparecen detrás de sociedades o de inmobiliarias. Pero las denuncias que nos llegan, en las que participamos como representantes y vemos, no son de esas personas, sino de personas que realmente no tienen otra posibilidad de acceder a la vivienda.

Los planes que hay hoy para acceder a este derecho a la vivienda dejan por fuera a mucha gente por los requisitos que se piden. Pensemos, por ejemplo, en el acceso a la vivienda en el sistema de alquileres, donde se puede ir hasta un 80 % del salario de la persona en el alquiler y, además, las exigencias de garantía muchas veces son imposibilitantes de acceder a la vivienda. Y, al mismo tiempo, el hecho de habitar en la calle puede ser considerado una falta. Entonces, hay un gran porcentaje de la población que de cualquier manera estaría en falta. Y las personas que se encuentran en esa situación son personas a las que directamente se les viola su derecho a la vivienda.

Entonces, partimos de la base de que todos estos derechos esenciales tienen igual jerarquía, no hay ninguno que esté por encima del otro, y cuando se genera un dilema entre ellos, tenemos que buscarle una solución. La forma de aplicarlos, sobre todo cuando hablamos de derechos económicos, sociales y culturales, es siempre cuidando de no hacerlo de manera discriminatoria y atendiendo a las personas que se encuentran en mayor necesidad y estado de vulnerabilidad. Está de más decir que la violación de este derecho automáticamente repercute en la vulneración en cascada de todos los otros, por la indivisibilidad que existe entre sí: educación, alimentación, vivienda, libertad. Y creemos que es necesario revisar esa incongruencia que hay en nuestro marco regulatorio, que no cumple con las observaciones Nº 4 y Nº 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y no se cumple desde la norma ni desde la aplicación, que también se hace de manera violatoria del derecho a la vivienda.

SEÑOR GHIRARDO (Pablo).- Antes que nada quiero hacer una aclaración y es que vengo a título individual, como profesional patrocinante en varias causas que se han juzgado de delitos de usurpación, y si bien integro colectivos contra la represión y por las libertades, en este caso vengo en forma autónoma e independiente.

Las compañeras han hablado de la normativa nacional e internacional, y a mí me gustaría remarcar que previo a 2007, la redacción dada al artículo 354 del Código Penal, que es el que regula el delito de usurpación, preveía que incurría en delito quien ingresara en forma violenta. Esto se modifica en la redacción actual, pasando a ser quien "ocupare en forma arbitraria, parcial o totalmente" un inmueble. En términos penales, habría que discutir si esta descripción de arbitraria encuadra dentro de lo que nuestra legislación prevé, que son figuras penales cerradas. Nuestra legislación no prevé figuras penales abiertas o no debería utilizarlas. Hay otros antecedentes, obviamente, pero este es uno, respecto a los cuales ya la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado en el sentido de que este tipo de figuras abiertas o ambiguas, con descripciones no claras, del tipo penal, deberían ser modificadas.

¿Por qué digo esto? Porque nos ha tocado, en varios casos, patrocinar a personas que no solo ingresan en forma pacífica sino que, además, llevan tres o cuatro años ocupando un terreno, han pagado la Contribución Inmobiliaria, instalado servicios públicos sobre su vivienda, y se presenta una persona –los propietarios o quienes dicen serlo: recordemos que para denunciar el derecho de usurpación no se requiere ser propietario o tener algún interés sobre el bien, basta con conocer el hecho y presentarse ante el área penal del Poder Judicial, para denunciar ese presunto delito–, acredita y se hace un mal uso del derecho penal. Mi casuística no es estadística, pero sí hay un porcentaje muy alto, especialmente en zonas balnearias –como dijo la colega–, en que se

hace un mal uso del derecho penal, se hace un mal uso del sistema penal y eso, por lo tanto, ayuda a colapsar aún más la situación que ya existe en ese ámbito.

Quiero decir con esto que personas que están a punto de poder ejercer un derecho de prescripción abreviada de cinco años deben someterse a la justicia penal, mayoritariamente sin recursos para poder pagar abogados particulares, sometiéndose a la defensa de oficio, que muchas veces no maneja la casuística en profundidad, producto de la numerosa cantidad de casos que tienen. Y estas personas deben someterse a la justicia penal y muchas veces terminan siendo intimadas porque, además, déjenme decir que la Fiscalía nacional tiene una disposición interna por la cual los fiscales pueden intimar a retirarse de la vivienda o del territorio del inmueble dentro de las veinticuatro horas. Nos ha pasado de ver cedulones de la Fiscalía nacional que dicen: "Intímese dentro de las próximas veinticuatro horas a retirarse del inmueble, bajo apercibimiento", bajo apercibimiento a iniciarse en la investigación penal. Y la gente que no conoce de derecho no sabe que si hace más de un año que está allí en forma pública, pacífica e ininterrumpida, tiene un derecho real sobre el bien inmueble y, muchas veces, por miedo, terminan desocupando, cuando eran personas que estaban teniendo un derecho sobre ese inmueble, además de ser su única posibilidad de tener una vivienda digna.

¿A qué voy con esto? A que la redacción actual del artículo 354 vulnera derechos. Primero, contradice la normativa internacional, como dijeron las compañeras. Segundo, no puede armonizarse con la legislación civil de los artículos que regulan el derecho de posesión. Y, fundamentalmente, posibilita la criminalización de personas que incluso tienen derecho sobre un inmueble y que por no saberlo –porque lamentablemente debemos asumir que, como sociedad, las personas y habitantes de este país no conocen en su cabalidad los derechos que tienen y el Estado no ha podido generar las herramientas para que los conozcan– terminan siendo criminalizadas y desposeídas de ese derecho que tienen. Y esto no pasa en un solo caso, sino en uno y en otro, presentando documentación.Y los jueces penales han tenido que determinar qué tiempo debe transcurrir para declarar usurpación u ocupación precaria, que es lo que determina si se va por la vía civil o la penal.

En la vía civil, además, para denunciar y pedir el desalojo, debe acreditarse la propiedad u otro interés de tipo real sobre el bien inmueble: en usurpación, no. Y este tipo de denuncias son las que posibilitan desocupar a personas que tienen necesidad de vivienda y adjudicársela indirectamente a personas que tienen fines especulatorios que, además, utilizan mecanismos poco jurídicos o mejor dicho ilegales para ello. En la Ciudad de la Costa es muy conocido que escribanas y escribanos han sido formalizados o procesados por facilitar estas prácticas para empresas inmobiliarias.

El último punto que quiero tocar, que sale fuera del delito de usurpación, en el término de esta contradicción entre normas de derecho, es la realidad que se vive cuando se aplica este delito sobre ocupaciones como, por ejemplo, la de Santa Catalina, donde estaban ocupando más de quinientas familias y se aplicó este modus operandi por el cual la Fiscalía –a mi entender esa instrucción interna que tiene, también violenta principios fundamentales del derecho penal– intima su desalojo. Si no fuera porque allí se exigió cuál era el marco normativo para esta intimación, las familias hubieran sido desalojadas con utilización de la fuerza pública, mediante una instrucción interna de la Fiscalía que no está prevista en ninguna normativa legal ni constitucional.

Entonces, digo esto porque en este caso sí hubo una denuncia dentro de las veinticuatro horas de la ocupación aparentemente y, por lo tanto, cabría dentro de la figura penal del artículo 354. No se utilizó violencia, pero tampoco lo exige la figura penal, por lo tanto, podría caber un delito, pero la respuesta que tiene el Estado a la necesidad

de vivienda de esas seiscientas personas es la judicialización, pero la judicialización, además, con instrumentos que no están previstos en la ley. Se utiliza la vía penal sin fundamento legal. A mí me parece que eso debe ser analizado. Debería la Fiscalía explicar por qué se disponen esas instrucciones de intimación de desalojo sin que operen otros mecanismos de composición social para resolver este tipo de situaciones, más cuando estamos ante seiscientas familias.

Quiero dejar planteadas estas preocupaciones que en el ejercicio y defensa de derechos hemos observado, en las que entiendo que esta Comisión debería seguir profundizando, corroborando y hacer los informes correspondientes. Tengo entendido que respecto a la situación en Santa Catalina algún legislador ya hizo un pedido de informes a diversos organismos del Estado, pero esta Comisión debe defender el derecho a la vivienda como fundamental, como está consagrado en la Constitución, como está consagrado en la normativa internacional, y hacer los comentarios que entienda pertinentes para modificar esta realidad que genera gran incertidumbre a nivel jurídico, pero por sobre todas las cosas posibilita la violación de derechos humanos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Nos ha llegado la denuncia de los vecinos de Santa Catalina sobre esta ocupación. Así que agradecemos los comentarios vertidos, que nos ayudan a dar luz sobre este tema y acompañarlo. La Comisión de Derechos Humanos obviamente que tiene que ver con el derecho a la vivienda. Nosotros también tenemos algunos temas en agenda que tienen que ver con las personas en situación de calle. Incluso, hicimos invitaciones a esta Comisión por todo lo que tiene que ver con esto del Covid-19. También pienso en las pensiones, que es algo que afecta a muchas personas migrantes.

Quisiera conocer su opinión sobre cómo se ha accionado, en esta situación del Covid-19, con respecto al derecho a la vivienda en las poblaciones más vulnerables. Porque estamos también en una situación bastante extrema en este sentido.

SEÑORA ESPAÑA (Valeria).- Con relación a las personas que se encuentran en situación de calle, lo que se ha visibilizado es que hay una concurrencia en la criminalización, porque –como bien dijo el compañero– la ocupación en los espacios públicos es una falta que está establecida hoy. Incluso, estuvimos en esta misma Casa a propósito de la discusión de la ley de urgente consideración, manteniendo una posición contraria a lo que establece su artículo 14, porque genera mayor precarización y criminalización de la ocupación en el espacio público, generando pocas alternativas a las personas en situación de calle. Por lo tanto, también dejamos ese apunte, porque el proyecto que les va a llegar a Diputados no contempló el planteo que hizo la sociedad civil al respecto. Y obviamente el derecho penal, a diferencia de la feria judicial que hubo, se siguió operando y, por lo tanto, todo el espectro de lo penal siguió operando en las calles. Y con relación a las personas en situación de calle lo que sucedió fue que se denunciaron casos de detenciones arbitrarias por el solo hecho de estar ahí. Muchas veces vemos que el Estado termina criminalizando a los individuos por sus propias omisiones. En ese sentido, no hay una alternativa posible: un sujeto que no tiene dónde vivir ocupa un espacio público porque está ahí, y la policía va y lo detiene porque no debe estar ahí. Luego, muchas veces no hay alternativas de refugio por más que se diga lo contrario por parte de las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social. El colectivo "Ni todo está perdido" lo ha manifestado: no hay una respuesta estatal suficiente de refugios y, por lo tanto, si hubiera una alternativa de ocupación, también se estaría incurriendo en un delito. Por lo tanto, vemos cómo se genera un laberinto de persecución y criminalización difícil de superar: es delito estar en la calle, es delito ocupar. Y consideramos que el refugio o los paradores ¬–como se les dice en Argentina–, como

visibiliza la jurisprudencia internacional, no son alternativas ni es suficiente con tener un techo por encima de la cabeza para decir que se garantiza el derecho a la vivienda.

Específicamente con relación a las personas migrantes, también hemos recibido situaciones de abuso y, claramente, en lo que tiene que ver con las pensiones, se convive con las que son regulares y las que son irregulares. En el caso de las pensiones irregulares lo que vemos es que muchas veces también hay prácticas sistemáticas de estafa, en las cuales un sujeto engaña a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, vendiéndoles la llave o subarrendando y, por lo tanto, ahí lo que suele suceder –o por lo menos así ha sucedido en los casos que hemos acompañado– es que personas que en su cabeza tienen una relación contractual como inquilinos, poco tiempo después, descubren, a través de un cedulón de desalojo o de una intimación de la Fiscalía, que están incurriendo en un delito porque fueron engañados y por más que pagaban una renta, tienen que atravesar un proceso de desalojo o, en el peor de los casos, el riesgo de ser procesados por un delito, lo que en el caso de las personas migrantes cobra un doble impacto porque el sistema penal las afecta especialmente, ya que si se tienen antecedentes penales, no se les puede regularizar la situación migratoria. Entonces, lo que vemos es que son laberintos muy complejos.

En el sistema de pensiones hay un gran desafío de regulación. Obviamente, en el caso de Montevideo son las autoridades departamentales que tienen una vinculación con el tema, pero también es claro que en el proceso de criminalización selectiva a quienes afectan más no es a los que ejercen abusivamente el derecho a la propiedad, que pueden ser incluso empresas offshore. Hemos identificado casos de edificios ocupados o que quedaron afectando el proyecto de planificación urbana de la ciudad, y eso no se castiga, sino que se castiga la autotutela del derecho a la vivienda. Por eso hacemos el énfasis ante ustedes, como representantes del pueblo, para que se generen mecanismos o por lo menos se visibilice que esta es una grave afectación de derechos fundamentales, y tenemos casos concretos que recogen la manera en que afecta particularmente a estas personas el diseño legislativo con el que contamos hoy.

SEÑORA DELLA VENTURA (Victoria).- Con respecto a esta última pregunta y adhiriendo a lo que dijo Valeria, queremos compartir algo más en materia de refugios, aunque no es la idea entrar en esa discusión. Si bien para nosotros los refugios siguen sin cumplir con la función real que tendrían que tener, empezamos a ver con preocupación que los procesos licitatorios que se venían haciendo a través del Mides se cortaron y se hicieron compras directas, no sabemos mucho sobre qué base, pero esas compras directas demostraron que se saca el personal técnico –psicólogos, psicólogas, trabajadores sociales, educadores sociales– y se lo baja a la categoría de cuidadores. Por lo cual a todo esto se suma el hecho de que los refugios se convertirán realmente en un lugar de paso y de guardería de personas que no tienen este derecho a la vivienda, ya que se va a sacar todo el contenido de refuerzo de trabajo social. La idea era que fueran lugares transitorios con la ayuda que se brindaba a través de estos técnicos y técnicas. Esto pasó ahora, durante el período de aislamiento, y realmente genera tremenda incertidumbre respecto a qué va a pasar con los usuarios y usuarias de esos refugios, y además con los trabajadores.

SEÑOR SODANO CAPELLI (Héctor Martín).- Muchas gracias por venir y ponernos al tanto de cómo se está manejando la parte jurídica, respecto a lo cual no tengo conocimiento.

Respecto a uno de los temas planteados, el relativo a Santa Catalina, conozco la situación. Mi vieja vive ahí y conozco gente que está en esos terrenos. Traté de comunicarme con el muchacho que envió la denuncia a esta Comisión. No recuerdo su

nombre en esta instancia, pero lo llamé, a él y a otras personas cuyos teléfonos figuraban. No logré tener comunicación con ellos. Entiendo que la ocupación del terreno se hizo en menos de seis horas. No sé si ustedes sabían eso. Quinientas familias, en menos de seis horas, ocuparon. Yo estaba en Santa Catalina y tengo un amigo que está ocupando ahí. O sea, en menos de seis horas fue que se metieron las familias; después, empezaron con cómo se iba a armar la calle, se reorganizó ese tema y otras cosas más. Eso sucedió estando yo presente en Santa Catalina. Pero igual no importa, porque si hay un terreno y hay familias que no tienen casa, la Constitución dice que hay que brindar vivienda digna a los ciudadanos. En eso estamos totalmente de acuerdo. Las familias están en ese lugar, están construyendo cabañas precarias, lugares para estar, porque no saben si se van a quedar. Están luchando por quedarse, pero no tienen plata y menos para construir algo que les van a tirar abajo y nadie se la va a devolver, ¿no? Están tratando de sobrevivir ahí. Entonces, a lo que voy en realidad es a otra cosa.

¿Ustedes se han comunicado con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente por este tema de Santa Catalina? ¿Qué argumentos se les dio? ¿Se les brindó alguna herramienta?

Otra pregunta que quiero hacer es sobre el tema que trajeron: por la necesidad de algunos, hay otros que abusan. Hay gente que ocupa y vende, y hay gente que ocupa por necesidad, para vivir. Es un equilibrio sobre el que a nivel jurídico no tengo conocimiento. Por lo que entendí tendrían un material al respecto para hacernos llegar. Agradecería que lo hicieran. En lo personal me vendría bien para comprender la parte jurídica.

En definitiva me gustaría saber qué herramientas ven ustedes para encontrar una solución a esta problemática. Según manifestaron, la última modificación del delito de usurpación se hizo en 2007. Me quedo pensando en que estamos hablando de trece años para haber trabajado. Trece años de algo que se viene ejecutando mal, acumulativamente, año a año, es gravísimo y malísimo, y un fracaso total. Creo que estaría bueno tener un concepto completo al respecto. Pregunto porque soy muy ignorante en este tema a nivel jurídico y para poder argumentar algo, tengo que tener conocimiento real y no decir lo que creo que tendría que ser. No, hay un reglamento, también está el artículo 354. En una línea puede haber un desvío para pasar de algo civil a algo penal. Las familias que hacen algo por un bien pueden terminar siendo procesadas. El que está de vivo, en vez de ser procesado, puede terminar con un juicio civil. ¡Puede haber tantas variantes! O sea, hay dos sectores tan diferentes acá que es importantísimo trabajar fuertemente en esto y conseguir algo que sea acorde con nuestra Constitución, que es lo fundamental en esto: a través de nuestra Constitución, respaldar a todas esas personas que no tienen su lugar, su espacio ni su oportunidad para tener un lugar para ellas y los suyos. Yo voy más por ese lado.

Perdonen mi ignorancia respecto al tema. Quiero ponerme al tanto con el material que ustedes tengan y profundizar más.

SEÑORA DELLA VENTURA (Victoria).- Respecto a si el Ministerio de Vivienda ha dado respuestas, creo que volvemos a la urgencia y a la problemática que venimos a traer. Una denuncia penal lo que hace es que recaiga la justicia, en este caso la criminalización, de manera inmediata. Estas personas que denuncian penalmente perfectamente pueden iniciar el desalojo civil, que es como debería ser; es un proceso que da mucho más garantías para ambas partes, pero tiene un requisito que no tiene la vía penal y es que el propietario tiene que demostrar que cumple con sus obligaciones como tal. Entonces, acá es que venimos a cuestionarnos un poco si es la propiedad solo tener el título o no lo es. O sea para decir que soy propietario tengo que cumplir con un montón de obligaciones. Por eso decimos que hay un mal uso del derecho penal, porque

por la vía civil está todo previsto para que este tipo de conflictos se solucionen de una manera en la cual ambas partes puedan discutir y debatir, y un juez o una jueza termina definiendo si corresponde el desalojo y dando un plazo para realmente buscar una posibilidad de vivienda para las personas que desaloja. La vía civil nos exige que demostremos, por ejemplo, que tenemos al día la Contribución Inmobiliaria, el Impuesto de Primaria y otras cosas, mientras la justicia penal, no. Entonces, en realidad, se puede ir al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a preguntar, pero la respuesta va a ser sobre los planes que están. No hay una forma de dar una respuesta concreta a las personas que se encuentran puntualmente denunciadas, que no son las únicas. Nosotros podemos hablar, no individualmente, sino de manera colectiva, también de otras zonas en las que viene pasando esto sistemáticamente.

Entonces, ¿qué pasa con este delito? Se usa como amenaza. No se está viendo una conducta que debe ser rechazada por la sociedad y, por lo tanto, disponerse como delito y en consecuencia sancionarse, sino que se utiliza como una amenaza: "Te vas o te denuncio". O peor aun: "Te denuncio primero y ahora te exijo que te vayas en tantas horas, si no, te va a recaer un procesamiento", procesamiento que –como dijimos– sea con o sin prisión genera antecedentes, además de que te tenés que ir con tus gurises en cuarenta y ocho horas. O sea, te tenés que ir cuando, en realidad, vos estás como hemos visto. Es muy duro decir que son ocupaciones que se dan de un día para el otro. O sea estamos hablando muchas veces de barrios que hasta tienen generados servicios que ellos mismos se proporcionan: escuelas comunitarias, lugares de asistencia, de encuentro, donde se preocupan por el barrio; se autogestionan muchísimos derechos, no se los van a reclamar al Estado, sino que teniendo la tierra pueden ellos mismos satisfacerse muchos otros derechos. Pero ¡claro!, por más que tenga mi casa hace cinco años, pueda demostrar que la construí, tenga ese papel, si se me pone la denuncia penal y un juez no va a titubear en aplicar el delito, yo me tengo que ir, y no tengo chance de ir a averiguar si otra persona me da la solución. Y lo que se está haciendo es esquivar la vía civil, que es la que está dispuesta de forma acorde con los derechos posesorios.

SEÑORA ESPAÑA (Valeria).- Cabe agregar que cuando nos referimos a un Estado constitucional de derecho, estamos hablando también de que el Estado está obligado a generar garantías primarias y secundarias. Las garantías primarias estarían dadas justamente por la instrumentación de políticas públicas con una perspectiva de derechos, que satisfagan derechos, viendo a los sujetos que reciben esa política pública, no como beneficiario sino como sujeto de derecho; y las garantías secundarias tendrían que ver con la capacidad de acceder a la justicia. En este tema, en todas las dimensiones que hemos observado, vemos que el Estado es responsable de cierta omisión, por un lado, porque no tiene políticas de vivienda efectivas –y en ese sentido podría ser interesante, en el marco de la ley de urgente consideración que estarán discutiendo a partir de la semana que viene, tener algún tipo de interlocución con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, porque hay artículos que tienen que ver con esto que estamos hablando– y, por otro, porque en la parte de acceso a la justicia, el Estado también es responsable por la instrumentación de políticas de criminalización.

Entonces, creemos que eso es clave para identificar el uso abusivo no solamente del derecho penal, sino también del derecho a la propiedad. Entendemos que ideológicamente divide aguas hablar de propiedad privada o de derechos fundamentales, pero acá el meollo de la discusión no es decir que no queremos garantizar la propiedad privada, sino que hay sujetos que hacen un uso abusivo de su derecho a la propiedad, como sería dejar abandonado un auto a la mitad de la ruta, con todo lo que eso genera, y no hacerse responsable. Ese mismo impacto tiene un bien inmueble abandonado para la provisión de servicios públicos y ello afecta a toda la comunidad. Por lo tanto, insistimos

un poco en eso y, sobre todo, de cara a la agenda legislativa que ustedes tienen y que se abre, insistimos en que existan mecanismos que no criminalicen la pobreza de esta manera tan descarnada, porque en la práctica jurídica, pero también de otras organizaciones, nos encontramos con que no hay instrumentos para atender las dificultades y las penurias que están viviendo muchas personas, agravadas por la crisis sanitaria.

SEÑOR GHIRARDO (Pablo).- La colega hizo la síntesis de que existe una tipificación penal menor, porque es una falta, para quien ocupa espacios públicos. Existe un delito para quien ocupa un inmueble o tierras para vivir, ejerza o no ejerza violencia. Ambas conductas son claramente producto de un estado de necesidad. Ninguno de nosotros va a ir a un lugar inhóspito, en condiciones muy precarias e inhumanas por el simple hecho de estar allí. Y existe una penalización de ambas conductas; no existe ninguna penalización ni se considera una ilicitud la especulación inmobiliaria, con todas las consecuencias que trae, que mencionamos: la afectación del ordenamiento territorial, la afectación del derecho a vivienda de otras personas e, incluso, la afectación del mobiliario público. Entonces, sí, la discusión de propiedad privada y derecho fundamental a la vivienda divide aguas sin lugar a dudas, porque por eso no está penalizada la especulación inmobiliaria y sí estas conductas que son producto de un estado de necesidad, estado de necesidad que se legisla nacional e internacionalmente, que debería atenderse en materia de vivienda y especialmente en la temática a la hora de revisar este delito de usurpación.

Se nos preguntó qué veníamos a plantear. Habría que ver los antecedentes, la discusión parlamentaria y cómo se aprobó esta modificación de la figura del delito de usurpación previsto en el artículo 354. Y surge que, a pedido de un representante del departamento de Maldonado, la ocupación de un chalet en Punta del Este fue lo que propició esta norma. Los invito a averiguar cuánto demoró en aprobarse esta norma; los invito a averiguar cuántos la votaron y cuáles fueron los fundamentos. Son varias hojas; ahí van a encontrar que, una vez más, lamentablemente, en materia penal se aprueban leyes al grito para resolver una urgencia, sin analizar las consecuencias que tiene sobre los derechos humanos la aprobación de este tipo de leyes.

Por último, con respecto a los sucesos de Santa Catalina, invito al señor diputado Sodano a pedir la información al Poder Judicial y a la Fiscalía, que tienen definiciones muy claras de cómo fueron los hechos, que no fueron como se describieron acá. Primero fueron decenas de familias; a los pocos días un poco más de cien familias y a los quince días fueron seiscientas familias. Lo grave no es cuán rápido se hizo esta ocupación, sino cuánta necesidad de vivienda había y que hoy a estas personas se les sigan vulnerando sus derechos, porque todos los días pasan por el espacio de sus viviendas -por decirle de alguna manera, porque hablamos de carpas, chozas, de construcciones muy primitivas- drones, y todos los días esta gente tiene que soportar los interrogatorios policiales, la estigmatización para quienes viven allí como de "pichis", "chorros", etcétera, y que el propio Ministerio Público y Fiscal los criminalice pasando todo el día un dron y cada tanto un helicóptero con autoridades judiciales, revisando qué se ha hecho y qué se ha dejado de hacer. Esos predios estuvieron 50 años abandonados.

La ley de ordenamiento territorial tiene más de 12 años y prevé una serie de sanciones a quien no cumpla con los deberes de propietario: nunca pasó un dron, un helicóptero ni un auto oficial para labrar acta del incumplimiento de la ley de ordenamiento territorial.

SEÑOR SODANO (Martín).- Me hago cargo de que no conozco la situación. Cuando conozco una situación, me hago responsable.

Tengo 36 años. A Santa Catalina iba desde que el ómnibus te dejaba en Bajo Valencia y caminábamos. Subíamos y bajábamos el cerro. Había cinco casas; una de ellas era la de mi padre, otra de mi tío.

La escuela de Santa Catalina la hicimos entre los vecinos; juntamos plata entre todos los vecinos para comprar materiales. Miento: juntaron mis padres, mis tíos y todos los vecinos. Para nosotros no es barrio Santa Catalina, sino "El Santa".

Para mí, y mis amigos -porque me crié muchos años ahí- sigue el quincho. Digo esto porque conozco la situación y no es por malo. Lo que más quiero es que esas familias tengan su casa ahí. Santa Catalina es un barrio y un balneario hermoso, como Punta de Yeguas, que están en una zona hermosa.

Se creó el barrio San Martín, ubicado al oeste de Santa Catalina. Costó, pero hoy tiene calle pavimentada. Fue un asentamiento precario; los trataron igual, como chorros, ladrones, pero hoy son casas muy bonitas, en un barrio con calles pavimentadas. Tiene un sistema de saneamiento que se hizo entre los vecinos para poder tener buena higiene. Es decir, conozco la situación.

También estuve presente cuando se hicieron las ocupaciones; estaba en El Santa. No se metieron quinientas familias en determinado momento; no dijeron: "Vos acá y vos allá", tipo Tetris. No, ese no es el concepto.

Cuando se da el gran paso y se empieza la ocupación, el resto de los vecinos que estaban en la vuelta terminó agarrando terrenos para sus hijos, para su familia. Había gente del Bajo Valencia, de Casabó, de San Martín, de Santa Catalina, de varios barrios, que ocupó un terreno que estuvo abandonado muchos años. Todo Santa Catalina es terreno municipal, y la habitan personas que se apropiaron de la tierra.

Hace unos años se empezó a pagar Contribución, porque antes no se pagaba en Santa Catalina. Los únicos que hoy siguen sin pagar Contribución en Santa Catalina son aquellos que tienen sus casas contra la costa, cuyo fondo da hacia las rocas y el agua. Ellos no pagan Contribución, pero los de la acera de enfrente, sí.

Me interioricé del tema y me interesé en las personas que estaban con este tema en Santa Catalina, que veo que van muy bien. No es que esté apoyando a un grupo en Santa Catalina o en contra. No. Creo que todos los que estamos acá queremos lo mejor para los uruguayos, para todos los orientales, y también para los extranjeros que estén en nuestra tierra.

Para eso vinimos, para legislar, y en base a esa alusión quería aclarar que conozco personalmente y desde adentro la situación de Santa Catalina. Si se habla de cualquier otro asentamiento, me callo la boca porque no tengo ni idea. Lo mismo que a nivel legal; no puedo opinar, y tengo que consultar. Pero en el caso de Santa Catalina, de cómo y cuándo se armó todo este proceso que lleva treinta años de formación, lo tengo muy claro porque soy de Santa Catalina.

SEÑOR AMIGO DÍAZ (Óscar).- Me parece que se está planteando un problema general de la sociedad y necesitamos encontrar herramientas para corregirlo. Para eso tenemos que seguir discutiendo cómo legislamos en la materia, porque es un tema pendiente.

Entonces, más allá de los aspectos puntuales, me parece importante el planteo que se está haciendo, con aportes muy específicos y valederos.

Me parece que tenemos un problema de vivienda generalizado, que está muy vinculado con el problema de pobreza que tenemos en el país, que hay que atacar y

encontrar los mecanismos para subsanar estas situaciones, porque la falta de vivienda trae un problema de pobreza más agudo.

Somos de la costa de Canelones, y lo que se decía es cierto, porque primero se generó allí una corriente inmobiliaria y creció -no se desarrolló- como pudo. Primero se dio una visión especulativa de la tierra y a partir de ahí se generaron las ciudades. Ahí pudimos ver este problema claramente.

Eso sigue ocurriendo, y hablando con los Municipios de la zona pudimos saber que en los últimos 5 o 6 años la gente se ha ido corriendo para esa franja, sobre todo en la Costa de Oro, agudizando los problemas sociales, porque nos cuesta solucionar esta situación, porque la cantidad de gente que se empieza a instalar es muy importante. Hablamos de gente que va a estos lugares buscando un pedazo de tierra, pero después se encuentra sin trabajo, porque algunas partes de Uruguay son como ciudades dormitorio, pero tiene y que ir a buscar trabajo a otros lugares. Es decir, son situaciones complejas.

Creo que la defensa de la propiedad establecida a nivel constitucional en este caso es un problema, y ahí radican las dificultades que tenemos para legislar en la materia. Tenemos que modificar la Constitución, porque esta se interpreta a partir de la defensa del derecho a la propiedad. Planteo este tema desde el punto de vista conceptual; no soy especialista. Simplemente hemos venido haciendo algunas valoraciones generales, tratando de trabajar en esto.

Creo que hay un problema y, como ustedes plantean, hay contradicciones a nivel legal y, como legisladores, nos tenemos que hacer cargo de que no pudimos generar herramientas para atacar el problema concreto de la falta de tierra y de vivienda.

Hemos vivido muy de cerca la judicialización de este tema, por esa experiencia que comentamos. Acompañamos a ese colectivo, tratando de despejar la situación que tenían, y nos encontramos con los mismos cuellos de botella. Por eso, nos hacemos eco de esta preocupación. Necesitamos seguir trabajando, buscando mejores instrumentos de los que tenemos. Algunas cosas hemos logrado. Creo que la prescripción a los cincos años es un buen instrumento, más allá de que la realidad luego nos impida trabajar a nivel judicial. No obstante, es una de las herramientas más eficientes a las que podemos apelar.

También es necesario contraponer el derecho con la criminalización en el Poder Judicial, porque ahí está el cuello de botella que ustedes señalaban. No quisiera darles la razón simplemente con esto, pero sin ser especialistas constatamos la gravedad del problema y la necesidad de corregirlo, y esta es la casa donde tendríamos que trabajar para eso.

Otro aspecto que quería sumar a este enfoque tiene que ver con los inmigrantes, sin acotarlo a las pensiones sino al trato que les damos en general, a su acceso a la vivienda, etcétera. En Canelones tenemos asentamientos de cubanos que se formaron en el santoral, tema social que tenemos que abordar, y el problema de la vivienda es un aspecto muy central.

En cuanto a las pensiones irregulares, son las más difíciles de atacar, y entiendo que para la Intendencia de Montevideo debe de ser difícil regularizarlas. Es un problema real y me parece que la Intendencia de Montevideo tendría que abordarlo conjuntamente con la de Canelones a partir de otros instrumentos.

Otro aspecto que es importante señalar en esta problemática tiene que ver con las viviendas vacías, sobre todo en el área metropolitana. Alguien hablaba de 40.000 o

50.000 viviendas vacías en Montevideo, y eso tiene que ver con la propiedad y el problema real que tenemos de los servicios, los asentamientos, etcétera.

Por eso, yo quiero enmarcar el problema desde nuestra perspectiva y hacernos cargo de la necesidad de generar mejores instrumentos, sobre todo legislativos, y eso es parte de lo que queremos hacernos cargo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos su visita y esperamos los documentos que nos puedan enviar.

Estamos atentos y atentas a todo lo que se ha dicho, y seguiremos trabajando por el tema de la vivienda.

Muchas gracias.

(Se retiran de sala representantes del Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y de los colectivos contra la Represión)

